

LA FRANCE A-T-ELLE CHANGÉ DE CONSTITUTION LE 10 MAI 1981 ?

Michel Bouissou

Volume 12, Number 2, 1981

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1059413ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1059413ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bouissou, M. (1981). LA FRANCE A-T-ELLE CHANGÉ DE CONSTITUTION LE 10 MAI 1981 ? *Revue générale de droit*, 12(2), 485–501.
<https://doi.org/10.7202/1059413ar>

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1981

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

LA FRANCE A-T-ELLE CHANGÉ DE CONSTITUTION LE 10 MAI 1981?*

par Michel BOUISSOU**

Je suis infiniment reconnaissant à M. le professeur Gérard Beaudoin pour l'opportunité qui m'est donnée, et que je tiens pour un grand honneur, de prendre la parole à l'Université d'Ottawa. Le thème que nous avons choisi devrait, espérons-nous, vous intéresser. C'est un thème d'actualité. La France est un pays qui a gardé avec le Canada des liens qu'on pourrait qualifier de «familiaux» et que des combats communs pour la liberté ont resserrés. Enfin, nous avons un penchant commun, un «péché mignon» partagé: le goût pour la controverse constitutionnelle. Celui de mes compatriotes m'était bien connu. J'ai mesuré le vôtre ces dernières semaines, en découvrant la résonance politique du jugement rendu, lundi dernier, par votre Cour suprême.

Ce trait de caractère national mériterait d'être analysé, voire psychanalysé. Il y a deux siècles environ, les Français ont accompli leur Révolution, renversant la monarchie de droit divin qu'avait fondée, sur les ruines de l'Empire romain, la conversion de Clovis, roi des Francs, au culte catholique. Depuis ce temps, nous avons expérimenté une quinzaine de constitutions, sans en affermir jamais aucune: notre régime le plus stable, celui de la III^e République, qui a duré 65 ans, a constamment vécu sur des bases transitoires et contestées, tandis que les plus «beaux» et les plus célèbres monuments de notre littérature constitutionnelle n'ont engendré que des régimes éphémères ou n'ont jamais été appliqués. De ce côté-ci de l'Atlantique, votre pays me paraît avoir représenté aussi, durant la même période, un étonnant laboratoire d'expérimentation constitutionnelle. Certes, vu de loin, l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* a ouvert une longue ère de stabilité. Mais, vu de près, on s'aperçoit que cette paix n'est

* Conférence prononcée le 1^{er} octobre 1981, à la Section de droit civil de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

** Professeur à l'Université de Paris V.

pas sans orages et que, tout comme nous, vous poursuivez un débat politique ininterrompu. Depuis deux siècles, en France, la bataille de la gauche contre la droite continue celle des républicains contre les royalistes: bref, nous disputons encore autour de l'exécution du roi Louis XVI. Depuis deux siècles, au Canada, à travers la rivalité de l'Ontario et du Québec, les revendications des provinces pour leur «souveraineté», c'est, me semble-t-il, la bataille des plaines d'Abraham qui continue. D'une certaine façon, le jugement du 28 septembre 1981 représente un épisode de cette bataille continuée. De même, l'élection présidentielle du 10 mai 1981, en France, représente un épisode important de notre histoire constitutionnelle et de ce débat ininterrompu. Peut-on d'ores et déjà évaluer cette importance? C'est la question que je me propose de traiter devant vous.

Changement de Société et Changement de Constitution.

Pour éclairer le sens de notre question, il convient d'abord de rappeler les faits. Le 10 mai 1981 a vu la victoire de M. François Mitterrand, élu Président de la République, au 2^{ème} tour de scrutin, par 15.708.262 voix contre 14.642.306 à M. Giscard d'Estaing, président sortant. Ce résultat a surpris, surtout par l'écart de 4 points en pourcentage (52% c. 48%), car les sondages d'opinion hebdomadaires donnaient un résultat contraire durant le premier trimestre. Ils avaient cessé d'être publiés, conformément à la loi, au moment même où ils manifestaient clairement que la majorité allait basculer. Ce mouvement a été confirmé et amplifié par le résultat des élections législatives de juin, qui ont transformé la victoire personnelle de M. Mitterrand en un raz-de-marée socialiste. Le parti du Président détient la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale élue le 14 juin.

Ces faits appellent immédiatement quelques brefs commentaires qui permettront de mieux situer la portée de l'événement. Avec M. Mitterrand, l'homme qui se trouve investi de la fonction de «gardien de la Constitution» est celui-là même qui, depuis plus de 20 ans n'avait cessé de la combattre. M. Mitterrand avait condamné le coup de force du 13 Mai 1958 (qui avait permis le retour au pouvoir du général De Gaulle), voté non au référendum du 28 septembre 1958 comme à celui du 28 octobre 1962 et fulminé contre l'élection du Président au suffrage universel. Il n'en avait pas moins été candidat à quasiment toutes les élections présidentielles. Il triomphait à sa troisième tentative et le fait même d'avoir tant attendu lui conférait un pouvoir quasiment sans partage. En effet, la lente ascension de la gauche dans les scrutins locaux, sa pénétration progressive dans les rouages de l'État, le net rééquilibrage enfin obtenu dans la compétition avec le parti communiste ont fait en sorte que le Président élu, ayant aussi gagné le pari de la dissolution de l'Assemblée nationale, voit devant lui le terrain déblayé. L'ancienne majorité devenue opposition, d'ailleurs déchirée par des

querelles personnelles, détient encore le Sénat et il reste le suprême rempart du Conseil Constitutionnel; mais ce sont de fragiles barrières juridiques. Et si l'on compare sa situation à celle du général de Gaulle, on s'aperçoit que le nouveau président possède l'avantage du soutien des centrales syndicales ouvrières qui veulent voir en lui «le Président du Changement».

C'est en effet sur le mot-force de «Changement» que le Président a été plébiscité et que s'est opéré le «rassemblement populaire», à la «force entraînant formidable», qu'il avait prédit peu de jours auparavant. Mais ce mot-miracle peut être entendu de plusieurs façons. Au niveau immédiat, il implique seulement le refus d'un nouveau «bail» de sept ans au Président sortant et à son équipe, un non à la poursuite de l'expérience Barre, un non à la crise économique et à l'austérité. À un niveau beaucoup plus élevé et lointain, il peut signifier un ralliement à une politique visant à instaurer une société plus juste et plus fraternelle, plus moderne aussi, dont le Projet Socialiste s'était efforcé de dessiner les grands traits. Malgré les mises en garde de l'ancien Président et de ses amis politiques, ce Projet a prévalu parce qu'il paraissait ouvrir la chance d'instaurer en France «un socialisme à visage humain», image modernisée du paradis terrestre. Le 10 Mai 1981, les Français acceptaient donc la perspective de «changer de société», devant laquelle ils avaient reculé aux élections législatives de 1973 et 1978, comme à l'élection présidentielle de 1974. Mais un tel changement de société implique-t-il un changement de Constitution? C'est là le point central de notre question. Visiblement, toute la classe politique pousse à cette identification. Les hommes du gouvernement et de la nouvelle majorité lorsque, parlant de la période antérieure au 10 mai, ils disent: «l'ancien régime». Ceux de la nouvelle opposition, lorsqu'ils dénoncent «les pratiques qui, sous couleur de changer la société, sont en train de changer la République». Mais est-ce là paille des mots ou grain des choses? Une analyse rigoureuse devrait s'attacher à distinguer entre ce qui est acquis et ce qui est promis, entre ce qui est conditionnel et ce qui est inévitable, entre ce qui est conjoncturel et ce qui serait irréversible. Elle devrait surtout faire le départ entre les différents «niveaux constitutionnels», ce qu'on néglige habituellement dans la classe politique.

Les niveaux constitutionnels.

Telle que nous l'avons formulée — savoir si, le 10 mai 1981, la France a changé de Constitution — la question qui fait l'objet de cette conférence aurait beaucoup choqué les maîtres qui m'ont formé. La doctrine traditionnelle, chez nous, est, en effet, celle de la Constitution écrite et rigide. Elle enseigne (ou plutôt, elle enseignait jadis et, après une certaine éclipse, elle recommence à enseigner) que la Grande Bretagne est la mère du

droit constitutionnel mais qu'elle-même n'a point de Constitution, parce que ce qui lui en tient lieu n'est point écrit dans un document solennel et pourrait être modifié à tout instant sans la moindre formalité. En France, depuis 1789-91, et ceci en rupture avec la Monarchie d'Ancien Régime qui vivait sous des «Lois fondamentales» non écrites, — aux fondements plus ou moins mythologiques comme la fameuse Loi Salique qui excluait les femmes du trône, — nous tenons que l'organisation du Pouvoir et la charte de nos libertés doivent être incluses dans une Loi particulière, adoptée selon une procédure qui fasse d'elle un authentique «Contrat Social» et protégée contre toute modification insidieuse ou brutale par le mécanisme lourd de la révision. Certes, il n'appartient pas à une génération de lier à jamais celles qui la suivront et, par conséquent, en dehors de «la forme républicaine du gouvernement», il n'est aucun point de la Constitution qui ne puisse être amendé. Mais il faut pour cela engager un très long et délicat processus dont l'actuel article 89 de la loi constitutionnelle du 4 octobre 1958 fournit une parfaite illustration. De surcroît, la création du Conseil Constitutionnel, innovation de la Constitution de 1958, a comblé une lacune de notre système: il y a désormais une haute instance juridictionnelle chargée de prévenir les atteintes indirectes ou les violations directes de la Constitution par les pouvoirs publics et notamment le Législatif. Dès lors, il peut sembler en effet que notre question n'ait pas le moindre sens. Le 10 mai a vu l'élection d'un nouveau Président de la République. Cette élection a eu lieu à la date prescrite et dans les conditions les plus régulières. Le Président élu s'est conformé strictement aux dispositions prévues par les textes sans faire usage d'aucun pouvoir d'exception et sans entamer aucune procédure de révision. Du point de vue de la lettre des textes, la réponse est sans aucun doute possible: la V^e République continue.

Mais cette façon de poser le problème ne serait en réalité qu'une manière de l'éluder. La référence à la lettre écrite de la Constitution ne saurait plus suffire. Un certain courant de la doctrine, illustré notamment par Maurice Duverger, avait même cherché à l'éliminer complètement. Pour Duverger, le constitutionnaliste devait étudier les lois de la vie politique comme Maeterlinck avait fait pour celle des abeilles: uniquement au vu du comportement de celles-ci. Mais ce courant n'a jamais été totalement dominant et même Duverger semble être revenu à une vision moins behavioriste et plus juridique des choses. Cependant, les Constitutionnalistes en renom des trente dernières années se rattachaient tous, peu ou prou, à une tendance qu'on pourrait appeler la tendance Prélôt — Vedel et qui se caractériserait de la façon suivante. Il y a, dans le droit constitutionnel, une autre source que la règle écrite et rigide. La vie politique, comme toute forme de vie sociale, sécrète une coutume et celle-ci vient compléter, modifier voire contredire la loi écrite. Marcel Prélôt prenait volontiers pour

exemple la mutation coutumière qui avait, quatre ans à peine après le vote des lois constitutionnelles de 1875, affecté le régime de la III^e République. La démission du Maréchal de Mac-Mahon et son remplacement à la tête de l'État par Jules Grévy avait transformé radicalement la Constitution: «la Constitution que l'on avait cru faire», c'est-à-dire une monarchie déguisée en république, était devenue «la Constitution Grévy». c'est-à-dire un régime où l'exécutif s'efface devant la primauté absolue des chambres. Prélot écrivait textuellement: «La présidence de Grévy, ce n'est pas seulement l'élection d'un nouveau Chef d'État, c'est une nouvelle Constitution.» Pourquoi? Parce que Grévy s'était fait connaître en préconisant la suppression de jure de la fonction présidentielle, qu'il n'est ingénié à réaliser de facto, et que ses successeurs ont suivi son exemple, à l'exception de rares fortes têtes bientôt contraintes à s'effacer. comme Millerand en 1924. L'analogie entre l'élection de Grévy et celle de François Mitterrand ne peut manquer de frapper et on peut par conséquent être tenté de prédire une mutation analogue aux institutions de la V^e République.

Nous verrons tout à l'heure si le parallèle entre les situations, à un siècle de distance, est valable. Pour le moment, ce qui importe c'est d'apprécier la réalité de l'existence de la source coutumière, totalement en marge de la source écrite. La coutume peut-elle réellement prévaloir sur la règle écrite? Et à quoi reconnaît-on l'existence d'une coutume constitutionnelle? Ces questions n'ont pas manqué d'agiter les juristes dès les débuts de la V^e République. Quasiment d'entrée de jeu, il a bien fallu constater que le titre XII relatif à la Communauté (c'est-à-dire à notre tentative avortée de Commonwealth à la française) s'était trouvé abrogé de facto par la décolonisation: abrogation par consensus et désuétude. Mais l'infléchissement présidentieliste que le général De Gaulle imprima aux institutions souleva plus de polémiques. Georges Vedel soutint, pour l'expliquer, deux théories successives. La première est celle de la «Constitution — échafaudage». Comme un échafaudage, la Constitution écrite, ratifiée par le peuple, sert à bâtir la maison, c'est-à-dire les institutions, après quoi celles-ci doivent vivre de leur vie propre et l'échafaudage doit être remisé, sauf à le réinstaller en cas de réparation nécessaire. Théorie ingénieuse, un peu trop complaisante, que son auteur, je pense, ne défendrait plus, surtout depuis qu'il est membre du Conseil Constitutionnel. Car, effectivement l'existence de celui-ci, si elle ne constitue pas forcément une négation de l'existence de la coutume constitutionnelle, oblige à s'interroger sur le critère de la reconnaissance de cette coutume.

Or, justement, c'est à propos de ce critère qu'une polémique s'était instaurée en 1969, entre Georges Vedel et Marcel Prélot. Le problème était le suivant. En 1962, le général De Gaulle avait, contre l'opinion de la quasi

unanimité des juristes et malgré les protestations du Sénat, fait voter par referendum direct (c'est-à-dire en violation de la procédure régulière de revision constitutionnelle) l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Le peuple avait approuvé et, en 1965, le général avait été réélu selon la nouvelle procédure. En 1969, il récidivait en soumettant au référendum direct un projet de revision constitutionnelle visant à instaurer la participation et à transformer fondamentalement le rôle et la composition du Sénat. On se souvient que ce référendum fut un échec et entraîna le départ du général. Mais, préalablement, la doctrine (dans l'indifférence générale de l'opinion, en apparence) avait disputé de la question de savoir si ce référendum était valide. Marcel Prélôt (puisqu'il était professeur mais aussi sénateur et malgré qu'il fût gaulliste, position éminemment délicate) soutenait que non. Vedel soutenait que oui, parce que, selon sa théorie, du caractère «*sui generis*» de la coutume constitutionnelle, il avait suffi du précédent de 1962 pour purger de toute irrégularité la procédure du référendum direct en matière constitutionnelle: le président avait proposé, le peuple avait approuvé, la pratique avait suivi, la coutume était établie. Prélôt rétorquait que la coutume implique répétition, durée, absence de conteste, toutes garanties qui manquaient en la circonstance. La querelle, depuis, s'est assoupie, mais la réponse n'a jamais été donnée.

La dispute autour de la régularité constitutionnelle des référendums de type gaullien permet d'apprécier l'ambiguïté de la notion de coutume constitutionnelle en France. À vrai dire, le mot paraît impropre et inexactement transposé, tant de notre ancien droit que des exemples étrangers. Il recouvre en réalité un ensemble assez disparate. On y trouve des pratiques portant sur des points importants mais bien délimités, comme la pratique référendaire, mais on y trouve aussi des interprétations globales de l'esprit des institutions et notamment sur la nature du régime: ainsi de la question sur la nature parlementaire ou présidentielle de la V^e République. Au sein des pratiques, il faudrait aussi distinguer non seulement entre celles qui sont solidement établies par l'ancienneté et le consentement universel et celles qui ne le sont pas, mais encore celles qui ont un point d'appui dans le texte constitutionnel (même un tantinet sollicité), celles qui n'ont aucune base textuelle et celles qui sont franchement contraires aux textes fondamentaux. Parmi les interprétations, toutes ne sont pas d'égale autorité et il n'est pas scientifiquement correct de mélanger celles qui ont été données par les hommes en place (définition de l'arbitrage présidentiel par le général De Gaulle, théorie du domaine réservé au chef de l'État par le président Chaban-Delmas) et celles qui ont été proposées par des auteurs réputés (thèse de la république sénatoriale aventurée par Marcel Prélôt en 1959 et théorie de la monarchie républicaine inventée par Maurice Duverger dans les années 70). Tout cela fait un amalgame très complexe,

difficilement saisissable, aussi incertain que vos propres «Conventions de la Constitution».

D'un point de vue idéal, je crois que pour répondre à la question posée — «La France a-t-elle, le 10 mai 1981, changé de Constitution?» — il faudrait se situer successivement à, au moins, trois niveaux: celui de la Constitution écrite, celui de la coutume constitutionnelle (expression impropre mais «reçue») et celui de la science politique qui engloberait l'étude des idées et celle des comportements. Mais, faute d'une frontière bien établie entre ces niveaux idéaux, nous nous en tiendrons pour aujourd'hui, en première approximation, à une approche simplifiée en distinguant seulement entre ce qui est du domaine de la lettre écrite de la Constitution et le reste — qui, comme nous l'avons vu, est malaisé à cerner — que, par commodité de langage, nous appellerons «l'esprit» des institutions.

Du côté de la lettre.

Notre Constitution écrite porte la date du 4 octobre 1958, bien qu'elle ait été amendée à quatre reprises et qu'on ait pu soutenir que la révision du 6 novembre 1962, en instaurant l'élection du Président de la République au suffrage universel, avait fondamentalement changé l'équilibre institutionnel. Si j'étais venu, 18 ans plus tôt, traiter le sujet: «Le référendum du 28 octobre 1962 a-t-il changé la Constitution française?», ma réponse aurait été affirmative, cela va de soi, mais l'intérêt du commentaire aurait porté sur l'ampleur du changement, c'est-à-dire sur ses conséquences au niveau de l'esprit des institutions.

Ce qui s'est passé le 10 mai 1981 est d'une tout autre nature. Dans la lettre de la Constitution, il n'y a rien de changé, du moins pour le moment. Certains changements avaient été promis ou annoncés. Ils sont reportés, comme on dit, «à une date ultérieure». D'autres interviendront peut-être, qu'on n'avait pas prédits ouvertement, mais que la conjoncture politique pourraient entraîner. Essayons de démêler tout cela.

Première observation: l'élection de M. François Mitterrand a été acquise de la façon la plus régulière au regard de notre constitution écrite. C'est même, on peut l'affirmer, la plus «régulière» de toutes celles qui sont intervenues depuis 1958, qui ont été au nombre de 5. Elle s'est produite à la date normale, c'est-à-dire 7 ans exactement après la précédente, ce qui n'avait été le cas que pour la réélection du général De Gaulle en 1965. Elle a eu lieu dans le cadre d'une procédure bien rodée et désormais incontestée, ce qui n'était pas le cas en 1965. Avec un brin d'ironie et de paradoxe, on pourrait dire que cette «normalité» est étonnante, car M. Mitterrand a

longtemps nié la légitimité de la Constitution, surtout dans sa version de 1962.

Deuxième observation: depuis le 10 mai, le Président élu a strictement appliqué les dispositions écrites de la Constitution en vigueur. Certes, il y a eu des contestations sur la période transitoire, celle de la passation des pouvoirs et de la dissolution de la précédente Assemblée nationale. Il avait été notamment soutenu par M. Giscard d'Estaing que, tant qu'il n'aurait pas obtenu un vote de confiance de l'Assemblée, le gouvernement Mauroy ne pourrait que gérer «les affaires courantes» et par M. Chaban-Delmas que la dissolution de l'Assemblée n'était pas conforme à l'esprit des institutions tant qu'elle n'aurait pas émis un vote de défiance. Mais il s'agissait là d'interprétations personnelles, quelle que soit la qualité des personnalités qui les ont avancées, et rien dans les textes ne vient les appuyer. Quant à la pratique, elle est favorable au Président en exercice. Les gouvernements de la V^e République procèdent du Président et peuvent seulement être renversés par l'Assemblée; l'exercice du droit de dissolution n'est aucunement lié à la constatation d'un désaccord entre l'Assemblée et le gouvernement aboutissant à un vote de censure. À preuve les longs délais que les gouvernements antérieurs avaient observés avant de se présenter devant l'Assemblée nationale; M. Couve de Murville s'était même complètement abstenu de demander aucun vote de confiance sur une déclaration de politique générale. Et pour le droit de dissolution, il existe deux précédents de sens contraires: en 1962, la dissolution avait suivi la motion de censure votée contre le premier gouvernement Pompidou; mais en 1968, ce sont des événements très extérieurs à l'Assemblée qui ont motivé la décision du général De Gaulle. Le respect religieux de la lettre constitutionnelle semble d'ailleurs être un des traits de caractère du nouveau Président, comparé au plus illustre de ses prédécesseurs qui, lui, se moquait ouvertement des scrupules des robins.

Troisième observation: aucune procédure de révision constitutionnelle ne semble devoir être engagée à bref délai. D'aucuns s'en étonnent. La question a été ouvertement posée au Président à l'occasion de sa récente conférence de presse, le 24 septembre. M. Mitterrand a répondu, en substance, qu'il «s'accommodait» des institutions telles qu'elles étaient et qu'il y avait des tâches plus urgentes à accomplir. Cette petite phrase est susceptible de plusieurs interprétations. On peut en déduire que M. Mitterrand se trouve très à l'aise dans l'habit taillé sur mesure pour le général De Gaulle: ne s'est-il pas, au contraire de M. Giscard d'Estaing, installé dans le bureau même du général? On peut aussi opter pour une simple formule dilatoire: M. Mitterrand, pragmatique, ne toucherait qu'à ce qu'il serait nécessaire de modifier pour la réalisation de son programme.

Celui-ci a pour slogan le Changement. Cela ne signifie pas forcément le changement de telle ou telle partie de la Constitution ni, a fortiori, de la Constitution dans son ensemble.

Quatrième observation: le programme sur lequel le Président a été élu comporte cependant quelques retouches importantes à la Constitution écrite. Les «cent dix propositions pour la France» qui figurent dans cette plateforme électorale, considérées comme un «contrat» passé avec les Français, reprennent et complètent les indications qui étaient déjà inscrites dans le Projet Socialiste élaboré pour les élections législatives de 1978 et le Programme Commun de la Gauche signé en 1972. Ce sont donc des propositions et des engagements solennellement répétés. Qu'y trouve-t-on? L'abrogation ou la refonte de certains articles abusivement utilisés durant la phase gaullienne du régime (articles 11 et 16 notamment), la promesse du rétablissement du Parlement dans ses prérogatives en face du gouvernement, le raccourcissement du mandat présidentiel, l'instauration de la représentation proportionnelle comme mode commun de scrutin pour les élections politiques.

Cinquième observation: après leur double victoire électorale, le Président et son parti ne paraissent pas tenir pour urgente la réalisation de ces réformes institutionnelles. Questionné récemment à ce sujet, par un journaliste, M. Mitterrand a répondu qu'il y avait plus urgent et qu'on ne pouvait tout faire à la fois. Notons d'abord, sur ce point, la différence, avec le général De Gaulle, dans l'appréciation des priorités: pour le général, la réforme des institutions conditionnait tout le reste. Notons aussi que le gouvernement a fait adopter très rapidement par l'Assemblée diverses mesures dont l'urgence n'était pas absolument évidente, si le critère de l'urgence est celui de la lutte contre le chômage: par exemple, la suppression de la peine de mort déjà abolie de facto par la grâce présidentielle et surtout la mise en route hâtive d'une loi sur la décentralisation administrative qui n'a que peu de chance d'avoir plein effet avant la fin du septennat. Enfin, et c'est là une indication révélatrice, le gouvernement Mauroy aurait eu la possibilité de vider l'article 16 de tout son «venin» par une démarche très simple; il suffisait de lever unilatéralement la réserve émise sur ce point lors de la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme. Or, il s'en est délibérément abstenu. (Je rappelle que l'article 16 est celui qui permet au Président, en cas de péril national, de prendre dans ses mains tous les pouvoirs et de suspendre toutes les libertés.)

Sixième observation: d'autres modifications, dont il n'était pas question dans le programme présidentiel, pourraient être rendues nécessaires par la réalisation de ce programme. Comme nous nous aventurons ici dans le domaine des scénarii politiques, nous procéderons avec prudence.

La résistance au Changement, sur le terrain institutionnel, peut prendre appui sur deux bastions: le Sénat, dont le mode de recrutement et la tradition font une chambre modératrice; le Conseil Constitutionnel, en qui les adversaires d'une législation «socialiste» ont mis leurs dernières espérances. L'autorité du Sénat français est à mi-chemin, pourrait-on dire entre celle du Sénat des États-Unis et celle du Sénat canadien ou de la Chambre des Lords. Il n'a aucun complexe sur sa représentativité et, par conséquent, ne se sent nullement lié par le «verdict» des élections de mai et juin. Seulement ses possibilités d'action sont limitées, dès lors que le dialogue serait refusé par l'Assemblée: ni pouvoir de veto, ni pouvoir de délai sérieux. En revanche, son président nomme le tiers des membres du Conseil Constitutionnel, dispose personnellement du pouvoir de saisir celui-ci et assure, de droit, l'interim de la présidence de la République. Quant au Conseil Constitutionnel, instance juridictionnelle suprême dont les décisions s'imposent à toutes autorités, il serait en mesure de bloquer, dès lors qu'elles lui seraient déferées par le Président du Sénat ou par soixante parlementaires, toutes les lois votées par la majorité socialiste de l'Assemblée nationale. Il pourrait le faire en s'appuyant sur les principes généraux du droit public, tels qu'ils ont été proclamés dans la Déclaration des droits de 1789, dans le préambule de la Constitution de 1946 ou «reconnus par les lois de la République». On voit assez bien se dessiner, à partir de ces données, la possibilité d'un conflit ouvert entre l'Assemblée nationale et le Conseil Constitutionnel, conflit qui ne serait pas sans rappeler celui qui opposa, voilà un demi-siècle, la Cour suprême des États-Unis au Président Franklin Roosevelt. D'où la recherche éventuelle d'une solution à ce conflit par une modification de la composition ou des pouvoirs du Sénat et du Conseil Constitutionnel.

Septième observation: la rigidité de la Constitution française n'est pas égale sur les différents points évoqués. En principe, tout ce qui est inscrit dans le texte même de la loi du 4 octobre 1958 est protégé par la lourdeur du mécanisme de l'article 89 relatif à la procédure de révision: double délibération identique des deux chambres puis majorité des $\frac{3}{5}$ au Congrès les réunissant ensemble (ou référendum populaire, au choix du Président). Toutefois, deux brèches existent dans ce dispositif. La première a été largement exploitée par le général De Gaulle, c'est celle de l'article 11: le référendum direct pour l'approbation populaire de «tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics». Il sera particulièrement difficile, psychologiquement, au Président Mitterrand et au parti socialiste de l'utiliser après en avoir si fortement dénoncé l'abus et promis d'en empêcher le retour. La seconde brèche est celle des lois organiques, lois destinées à compléter et préciser les dispositions de la Constitution proprement dite, mais qu'il ne serait pas trop difficile, pour des juristes ingénieux, d'employer à tourner ou modifier de facto les mêmes dispositions.

Seulement, il y a deux verrous: le consentement du Sénat est exigé pour toute loi organique le concernant (art. 46 al. 4) et le Conseil Constitutionnel vérifie que les lois organiques sont bien conformes à la Constitution. Dès lors, on voit bien la difficulté. Les seules modifications qui «passeraient» aisément sont celles qui, inscrites dans le programme présidentiel, auraient pour effet de diminuer les pouvoirs de la nouvelle majorité. Exemples: la réduction à 5 ans de la durée du mandat présidentiel, dont la procédure avait déjà été très avancée sous Georges Pompidou; le changement de la loi électorale qui, en vertu d'un usage discutable dans son principe mais toujours respecté, est laissé à la discrétion de l'assemblée intéressée. En revanche, feraient grande difficulté toutes modifications qui, en marge ou en contradiction avec le programme présidentiel, mettraient en cause les contre-pouvoirs institutionnels à la nouvelle majorité.

En résumé, du côté de la lettre de la Constitution, le 10 mai n'a apporté aucun changement immédiat. En dépit des engagements précis du programme présidentiel, aucune révision n'a été mise en route ni annoncée, le nouveau Président se bornant à dire qu'il avait sept ans devant lui pour les réaliser (formule qui, implicitement, semble postuler une renonciation à réduire la durée du mandat présidentiel). Mais il n'est nullement exclu que la bataille politique qui s'engagera sur les points chauds du programme (les nationalisations, l'impôt sur la fortune, entre autres) ait des prolongements institutionnels mettant en jeu l'équilibre des pouvoirs établi en 1958. Tout ce que l'on peut dire, pour le moment, c'est qu'avant d'affronter les difficultés que pose la rigidité de la Constitution écrite, la nouvelle majorité préférera jouer de la flexibilité de la part non écrite de la Constitution, que nous avons convenu d'appeler l'esprit des institutions.

Du côté de l'esprit.

La lettre, l'esprit... Cette antithèse facile ne doit pas, si j'ose le jeu de mots, être prise au pied de la lettre. Ne répétons pas, mécaniquement: la lettre tue et l'esprit vivifie. Ensemble fourre-tout, l'esprit des institutions englobe tout ce qui, dans le fonctionnement des institutions, n'est pas l'application rigoureuse et évidente du texte constitutionnel proprement dit. Cela va de la construction juridique savante faite à partir d'articles dispersés dans ce texte jusqu'aux subtiles analyses de comportement fondées sur la théorie des jeux, en passant par l'exégèse des travaux préparatoires ou la compilation des précédents. Ensemble disparate, par conséquent, et qui se définit négativement. Relève de l'esprit tout ce qui ne relève pas indubitablement de la lettre. Avant de nous aventurer dans ces sables mouvants, prenons bien garde de jalonner le chemin.

L'esprit de nos institutions... Voilà 20 ans et plus que constitutionnalistes et politistes disputent sur ce thème inépuisable. Dans ces joutes oratoires, trois sujets principaux reviennent inévitablement: la primauté présidentielle, le rôle des partis, le problème de l'alternance.

1) Pour décrire la primauté présidentielle, un de mes collègues, M. Jacques Georgel emprunte le langage des cosmographes: les institutions de la V^e République représenteraient un «ensemble de satellites gravitant autour d'une étoile de première grandeur». Cependant, la lecture des textes constitutionnels n'autorise pas a priori une telle interprétation et leur premier commentateur, qui fut un des inspirateurs de la loi du 4 octobre 1958 et Premier ministre du général De Gaulle jusqu'en 1962, donnait une vision bien différente. Pour lui, le Chef de l'État ne gouvernait pas mais «arbitrait», comme le referee d'une partie de football. Le mot «arbitrage» figure d'ailleurs à l'article 5, celui qui décrit la fonction présidentielle, tandis que les articles 20 et 21 établissent, de façon fort claire, que «le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation» et que «le Premier Ministre dirige l'action du gouvernement». Mais, par la suite les faits et les hommes en ont disposé autrement. Le général De Gaulle, pas plus que Bonaparte, ne pouvait se contenter d'un rôle de «cochon à l'engrais» et l'arbitrage du referee s'est mué en «pouvoir d'évocation» puis en «domaine réservé». Après la révision de 1962, le Président, désormais élu direct du peuple, et utilisant toutes les occasions de se faire plébisciter, était devenu l'autorité suprême d'où procédait toutes les autres, tandis que le Premier Ministre était commis par lui à la gestion quotidienne des affaires. Dans des styles différents (si De Gaulle était le Roi-Soleil, Pompidou, rappelait Louis-Philippe et Giscard d'Estaing, Louis XV) ses successeurs maintinrent et établirent cette «mutation coutumière» des institutions. M. Chaban-Delmas en 1972 et M. Chirac en 1976 apprirent à leurs dépens que le Premier Ministre n'est que le plus élevé en grade des «grands commis de l'État» et qu'il est révocable ad nutum par le Président.

M. Mitterrand partage-t-il cette conception de la fonction présidentielle? À première vue, on serait tenté de répondre par la négative. N'a-t-il pas dénoncé «le coup d'État permanent» comme méthode gaullienne de gouvernement? les pouvoirs exorbitants exercés sans contrôle par le monarque élyséen? «Les dispositions du texte constitutionnel qui ont servi à l'instauration et aux abus du pouvoir personnel doivent être supprimées ou corrigées.» Cet engagement du Programme Commun semble impliquer un abaissement volontaire du pouvoir présidentiel: François Mitterrand devrait être un autre Jules Grévy. Mais pour qui connaît l'homme, rien n'est moins sûr. «Ce n'est pas dans mon caractère d'obéir», cette phrase prononcée à quelques jours du scrutin est très révélatrice. S'il doit y avoir un retour en

arrière, un rééquilibrage entre les pouvoirs respectifs du Président et du Premier Ministre, ce n'est pas d'un effacement spontané de l'actuel Président qu'il faut l'attendre. Aussi bien est-ce tout naturellement que le Président est parti pour la conférence de Montebello, laissant son Premier Ministre à Paris; il agira de même pour la conférence de Cancun. Pour la presse, en tout cas, le fait est acquis: le Mitterrandisme, c'est un gaullisme de gauche.

Gaullisme de gauche: acceptons, sous bénéfice d'inventaire, la formule. Elle paraît signifier, à la fois, permanence et changement. Permanence dans le goût et l'exercice du pouvoir. Changement dans son inspiration, qui serait non plus nationaliste mais socialiste. Et c'est là que se situe, au plan institutionnel, le clivage essentiel: le socialisme, ce n'est pas seulement une doctrine, c'est aussi un parti.

2) Quel est le rôle des partis politiques sous la V^e République? La réponse donnée par le texte constitutionnel ne concorde pas avec ce que la pratique révèle. Pour être plus exact, disons que les partis ont réussi progressivement à reconquérir une influence que les hommes de 1958 avaient voulu leur retirer. Selon l'article 4 de la Constitution, «les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage». A contrario, ils sont exclus de toute participation à la fonction gouvernementale. On reproche, en effet, à la IV^e République d'avoir été un «régime des partis», une partitocratie. C'est dans le même esprit qu'il faut comprendre l'interdiction de cumuler un portefeuille ministériel avec un mandat politique ou syndical à l'échelon national (art. 23). L'élimination de la représentation proportionnelle aux élections législatives va dans le même sens et l'usage du référendum, établissant des relations directes entre le chef de l'État et le peuple, enlevait aux partis l'essentiel de leur rôle de «médiatisation».

Au fil des années, la situation a progressivement évolué. Le général De Gaulle n'avait jamais accepté l'existence d'un parti se réclamant de son nom; tout au plus celle d'un «rassemblement» de fidèles, qui se voulaient les «godillots» de leur chef. Après son départ, l'UDR devint véritablement le parti présidentiel et on l'accusa de coloniser les allées du pouvoir, au point qu'on parla ouvertement de «l'État — UDR». Une des faiblesses de M. Giscard d'Estaing fut de n'avoir jamais un parti dominant pour l'appuyer, mais seulement une coalition mal soudée. La force de M. Mitterrand c'est, au contraire, de disposer, avec le parti socialiste d'un instrument solidement organisé et qui lui est d'autant plus fidèle qu'il en a été le thaumaturge.

Le parti socialiste a quasiment été ressuscité par M. Mitterrand, depuis qu'il en est devenu le chef, en 1971. D'un parti exsangue (moins de 5% des

voix, en 1969, pour le candidat de la SFIO aux élections présidentielles), il a réussi à faire un parti dynamique et conquérant qui a recueilli 49% des voix aux élections législatives de 1981 et raflé 67,8% des sièges à l'Assemblée nationale, écrasant à la fois la droite et le partenaire — rival communiste. Pour essayer de situer la place que va prendre le parti socialiste dans le gouvernement du pays, il faudrait en décrire minutieusement les rouages, les tendances, les pratiques. Disons, pour simplifier, que par son organisation et sa volonté de percer sur tous les terrains de la vie sociale, il a pris modèle sur le parti communiste. À l'inverse, pour ce qui concerne la «démocratie interne» du parti, le débat idéologique entre les tendances, il se situe aux antipodes de celui-ci: le fractionnement interne a, jusqu'ici, été une de ses caractéristiques. Elle n'a pas nui à son succès électoral; on ne sait ce qu'il en adviendra dès lors que le parti sera confronté aux responsabilités du pouvoir.

Ce qui paraît acquis, en tout cas, c'est qu'en même temps que M. Mitterrand, c'est le parti socialiste qui a accédé au pouvoir, le 10 mai, et cela constitue une transmutation très profonde des mécanismes politiques. Le Président élu, ce n'est pas seulement l'homme François Mitterrand, c'est aussi le Premier secrétaire du parti socialiste. Le programme sur lequel il a fait campagne a été élaboré par les instances du parti et il a fait de ce programme le «contrat» passé avec le pays, comme cela a été très clairement affirmé dans le message présidentiel lu lors de la rentrée parlementaire. Les députés socialistes, majoritaires à l'Assemblée, et les militants (à l'occasion des congrès) seront les gardiens vigilants de ce «contrat». Or, n'oublions pas que ces militants ne représentent pas plus de 70.000 à 80.000 adhérents sur 55 millions de Français. Par rapport à l'époque où le général De Gaulle se voulait le chef charismatique des Français, s'appuyant sur le «OUI franc et massif» des référendums, et se gaussant des pressions exercées par «les comités Théodule», on voit toute la différence. Si Gaullisme de gauche il y a, le changement qu'apporte l'épithète est fondamental.

Mais, pour autant, a-t-on changé de république? La réponse à cette question est largement conditionnée par une question subsidiaire: le parti socialiste est-il installé au pouvoir avec la volonté et les moyens de changer, en même temps que la société, le système politique français? Autrement dit, quelle est la signification de l'alternance qui s'est opérée?

3) L'alternance... Voilà un mot qui a connu une fortune rapide dans le vocabulaire politique français. On l'a vu surgir au début des années 70 et depuis, il fait florès. «POUVOIRS», revue d'études constitutionnelles et politiques, lancée en 1977, lui a consacré intégralement son premier numéro. On y voyait le Président Edgar Faure la qualifier de «noix creuse», tandis que M. Léo Hamon tenait qu'elle était «désormais souhaitable, sans

que la possibilité en soit encore démontrée». L'un et l'autre étaient d'accord pour admettre qu'elle ne faisait pas partie de la tradition politique française mais de la tradition anglo-saxonne. «La fascination de l'alternance est due à l'exemple des régimes anglo-saxons, où elle fonctionne avec aisance et comme ces régimes sont de bonnes démocraties, on est tenté de penser que cela explique ceci, ou peut être que ceci explique cela» écrivait M. Edgar Faure selon qui le système français a une autre solution: le maintien au pouvoir d'une tendance dominante sur une longue période, tout au plus coupée par quelques «années sabbatiques», mais compensée par une «inflexion spontanée» lui permettant de s'adapter aux circonstances comme aux variations de l'électorat. Pour M. Léo Hamon, en revanche, notre histoire constitutionnelle affecterait un mouvement dialectique: après une phase sans majorité ni alternance, il y aurait eu une deuxième phase avec majorité mais sans alternance, que devrait suivre une troisième avec majorité ET alternance. Beau débat de professeurs, mais aussi d'hommes politiques engagés: le premier est un radical (ce qui, en France, signifie un modéré et parfois un opportuniste) qui a flirté avec le gaullisme; le second est gaulliste de gauche, tendance qui a toujours eu quelque mal à se caser sur l'échiquier politique français. Notons enfin que ce débat se situait dans un contexte politique assez différent de celui d'aujourd'hui. Il s'agissait de savoir, à l'époque, de ce qu'il adviendrait si, sous le septennat de M. Giscard d'Estaing, les Français donnaient une majorité de gauche à l'Assemblée nationale.

Il convient donc de resituer le problème dans le contexte de 1981. Le renversement de majorité a bien eu lieu. Mais, au lieu d'entraîner un désaccord entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire, il a affecté en même temps les deux majorités. De ce fait, les problèmes qui ont surgi de cette nouvelle situation ne sont pas ceux que l'on imaginait en 1977 et, sans faire preuve d'un esprit exagérément malicieux, on peut se demander si les mêmes auteurs écriraient aujourd'hui les mêmes articles.

En 1977, on débattait de savoir si le Président en exercice devait, après un tel scrutin, s'estimer désavoué par l'électorat et résigner son mandat; ou bien, s'il devait poursuivre jusqu'au bout, mais en se soumettant totalement aux volontés de la nouvelle majorité; ou bien encore, s'il avait le droit (ou le devoir) d'attendre le premier faux pas de celle-ci pour décider une dissolution et en appeler au pays. Débat inactuel en 1981, encore qu'il pourrait être repris lors des futures élections législatives, voire à une échéance plus rapprochée, celle des élections municipales, par exemple. Pour l'heure, le feu de la discussion s'est porté sur un autre terrain.

Un des arguments favoris de l'ancienne majorité était que de porter la gauche au pouvoir c'était prendre un billet sans retour, vers l'aventure. La

social-démocratie, disait-on, admet la possibilité pour les électeurs de faire alterner gestion de droite et gestion de gauche; le socialisme qui se réclame du marxisme ne l'admet pas. Et visiblement, l'argument portait: l'électorat ne croyait pas qu'une gauche dominée par le parti communiste se plierait à la loi démocratique d'une alternance commandée par le pendule des élections législatives ou présidentielles. Il a pris le risque à partir du moment où, dans la coalition de gauche, le parti socialiste s'est trouvé en position de force. Le Programme Commun contenait un engagement très précis: «Les partis de la majorité comme ceux de l'opposition respecteront le verdict exprimé par le suffrage universel. Si la confiance du pays était refusée aux partis majoritaires, ceux-ci renonceraient au pouvoir pour reprendre la lutte dans l'opposition.» Avec la gauche telle qu'elle est actuellement composée, l'électorat a davantage confiance que l'engagement sera éventuellement tenu.

Mais y aura-t-il une éventualité? C'est là que, pour certains, l'ambiguïté subsiste. Ils soupçonnent les socialistes de vouloir rayer la possibilité d'un retour du balancier, par d'autres moyens que les partis communistes au pouvoir dans l'Europe de l'Est, mais tout aussi efficacement. À leurs yeux, le Changement qui est le maître-mot de la nouvelle majorité, exclut par définition toute réversibilité. Et, d'une certaine façon, la volonté affichée de prendre, dans les premiers mois de la législature tout un train de mesures pratiquement irréversibles (les nationalisations en sont le symbole) favorise une telle interprétation. D'un autre côté, il est répondu qu'une fois le changement opéré, l'alternance pourra jouer, mais sans doute pas entre les mêmes compétiteurs. À cet égard, une phrase de Léon Blum est souvent citée: «Il n'est peut-être pas de tâche plus difficile au monde que celle d'un gouvernement socialiste agissant dans le cadre d'un régime capitaliste qu'il n'a ni le pouvoir, ni le mandat de transformer en son essence juridique...» En posant pour principe que le vote du 10 mai a donné au Président et à son gouvernement un tel mandat, la nouvelle majorité lève la difficulté que soulignait Léon Blum mais en le remplissant (et dans la mesure où elle y parviendra) elle éliminera l'éventualité d'une certaine forme d'alternance.

Au terme de cette analyse, sommes-nous en mesure de répondre à la question qui fait le thème de notre entretien? Nous le pensons, mais avec toute la prudence qu'impose ce genre de diagnostic. Du côté de la lettre, il est clair qu'aucune modification n'est annoncée et même que celles qui avaient été promises ont été différées. D'autres, en revanche, pourraient bien intervenir ou être entreprises selon que la résistance au changement social le ferait apparaître nécessaire: la menace, en tout cas, planerait en permanence, comme jadis, en Grande Bretagne, celle de la fournée de pairs.

Du côté de l'esprit, un retour au parlementarisme de la IV^e République semble à exclure pour quelque temps et l'on a pu dire que, sur ce point, le 10 mai avait consolidé le régime. Toutefois, il se pourrait que nous soyons en marche vers l'institution durable d'un système de parti dominant, corrigé vraisemblablement par la lutte des tendances au sein de ce parti.

Et puisque j'ai eu le privilège de me trouver au Canada au moment où la Cour suprême a rendu un jugement historique, on me pardonnera de résumer mon propos de la façon que vos journaux ont utilisée pour condenser l'opinion de la Cour:

Au plan de la légalité constitutionnelle et dans l'immédiat. NON (9/0)

Au plan de la légalité constitutionnelle et en fonction de la conjoncture. OUI (6/3)

Au plan de l'esprit des institutions et de façon réversible, OUI (7/2)

Au plan de l'esprit des institutions et de façon irréversible, PEUT-ÊTRE BIEN QUE OUI, PEUT-ÊTRE BIEN QUE NON (9/0)